

Comment répondre aux nouveaux besoins de l'observation locale ? Retour sur une expérience d'observation locale

AUTEURS

Anne LE ROY, CREG (France)

Fiona OTTAVIANI, CREG (France)

RÉSUMÉ

Avec l'autonomie accrue des échelons locaux, émergent de nouveaux besoins d'observations. Face aux carences de l'observation locale un groupe de réflexion sur la richesse territoriale a cherché à regarder autrement leurs territoires en expérimentant de nouvelles méthodes. Le groupe s'est d'abord dirigé vers la construction d'une base de données alimentée par des données existantes. Les limites de ce travail nous ont amenées à interroger de manière réflexive notre démarche. Un premier bilan de cette expérience nous a conduit à adopter une posture méthodologique consistant à « remonter la chaîne de la donnée » et à préconiser la création de données nouvelles afin de combler les carences de l'information territoriale.

ABSTRACT

With the greater autonomy of the local levels, appear new needs of observations. The current deficiencies of the local observation led a study group on the territorial wealth, to try to look otherwise at their territories by experimenting new methods. At first, the group went to the construction of a database fed by existing data. The limits of this work brought to us to question in a reflexive way our approach. So, the first assessment of this experience brings us to advocate the adoption of a methodological posture consisting in "raising the chain of the datum" and to recommend the creation of new data to fill the deficiencies of the territorial information.

MOTS CLÉS

Observation locale, Informations locales, Indicateurs de richesse, politique publique locale, territoire

INTRODUCTION

Face à l'autonomie de décision des collectivités locales sur fond de construction européenne et de contractualisation des politiques publiques (Le Roy, Offredi, 2011), les données statistiques existantes se révèlent inappropriées et suscitent aujourd'hui de nouveaux besoins d'information territoriale. Pour répondre à un tel besoin en lien avec les enjeux des politiques publiques, des professionnels des politiques de la ville issus de la communauté d'agglomération de Grenoble, de la Ville de Grenoble, et de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenoble ont constitué un groupe de réflexion. Interpellé par le rapport Viveret *Repenser la richesse* de 2002, ils ont cherché à changer leurs postures d'observation locale pour parvenir à « compter ce qui compte » et non simplement ce qui est compté. L'enjeu était également de dé-stigmatiser les quartiers prioritaires dans le cadre de la politique de la ville en révélant les ressources présentes sur ces territoires, mais non révélées statistiquement. Pour appuyer cette approche expérimentale et affermir la méthodologie de leur démarche, ils se sont adressés à des

universitaires qui sont devenus parties prenantes du groupe sur la richesse des territoires.

Ces réflexions collectives alimentées par de nouveaux indicateurs alternatifs de richesse (Gadrey, Jany-Catrice, 2007), nous ont orientées vers la constitution d'une base de données sociales à l'échelle infra-communale construite et alimentée par de la donnée existante.. Cette base était destinée à rendre compte, le plus finement possible, des dynamiques socioéconomiques à l'œuvre sur les territoires. Les problèmes méthodologiques posés par l'élaboration d'un tel outil nous ont amenées à approfondir notre réflexion sur la posture méthodologique à adopter pour enrichir l'observation sociale locale. Ainsi, un bilan d'étape sur les apports et les questions méthodologiques soulevées par la construction collective d'une base de données sociales et sur les perspectives d'approfondissement qui ressortent de cette recherche/action s'est imposé.

Dans cette optique, nous expliciterons la base de données telle qu'elle a été conçue et construite (1) pour montrer en quoi les limites de celle-ci amènent à préconiser l'adoption d'une nouvelle posture méthodologique d'observation et la création de nouveaux indicateurs à même de répondre aux nouveaux besoins d'informations territoriaux (2).

1. CONSTITUTION D'UNE BASE DE DONNÉES SOCIALES A L'ÉCHELLE DE L'AGGLOMÉRATION GRENOBLOISE

La création d'une base de données sociales à l'échelle de l'agglomération est le fruit d'une réflexion collective pour déterminer la manière dont on pourrait appréhender les richesses des quartiers non révélées par des données existantes. La structuration de la base de données et le choix des indicateurs pressentis pour l'alimenter et la démarche à adopter pour aller vers l'opérationnalité de cet outil ont fait l'objet de multiples discussions et ont été validés au fil des réunions du groupe depuis 2009.

La structure de la base de données

A l'origine, trois entrées ont été envisagées pour structurer la base de données :

1. L'entrée « Citoyenneté » destinée à repérer et mesurer l'implication des habitants d'un territoire dans la vie de la cité. Il s'agit ici de repérer les différentes formes de participation à l'œuvre sur le territoire et d'essayer d'appréhender leurs degrés de vitalité. Cette préoccupation présente dès les origines de la politique de la ville n'a jamais fait l'objet d'une quelconque quantification.
2. L'entrée « Bien-être », vise à mesurer les richesses offertes par le territoire à ses résidents, à travers la prise en compte des aménités urbaines.
3. L'entrée « Attractivité », traduisant la capacité d'un territoire à développer des activités et à attirer des personnes. Cette partie n'a pas été renseignée et les éléments contenus dans celles-ci ont été réimportés dans les deux autres entrées. Cela paraît, a posteriori, un choix intéressant car cela permet de ne pas considérer l'attractivité comme déconnectée du bien-être et de la Citoyenneté ; l'attractivité correspond alors à la capacité du territoire à fournir les ressources éclairées par les deux premières entrées (Le Roy, Ottaviani, 2011).

La base de données s'est donc finalement structurée autour des deux premières entrées présentées ici. Un certain nombre d'indicateurs ont été pressentis comme pouvant potentiellement alimenter correctement ces différentes dimensions de l'attractivité.

Ensuite, une étape importante de cette recherche-action a été de tester la faisabilité d'une telle base, sachant que trois contraintes s'imposaient à nous : tout d'abord, la

nécessité d'utiliser la donnée existante (contrainte qui répondait à la fois à un impératif de recherche – Peut-on arriver à quantifier ces ressources grâce aux données existantes ? - mais également à une contrainte de temps et de coût), ensuite, la volonté de créer des indicateurs à une échelle infra-communale et enfin, la nécessité de pouvoir récolter la même donnée dans des intervalles de temps réguliers et dans des limites de coût raisonnable.

Le choix des indicateurs

Ce travail a consisté à ne retenir que les indicateurs respectant les propriétés définies par Perret (2002) afin de déterminer la qualité d'un indicateur, à savoir : l'univocité, la représentativité, la clarté normative, la fiabilité et la régularité de la donnée, et enfin la comparabilité dans le temps et/ou l'espace.

Des indicateurs comme le « montant moyen des dons de campagne » ou le « nombre de repas servis par rapport au nombre de bénévoles » n'ont pas été retenus car ils présentaient des défaillances sur un ou plusieurs des critères permettant d'assurer la qualité d'un indicateur. En effet, un indicateur tel le « montant moyen des dons de campagne », pressenti comme révélateur d'une manière pour les personnes de s'impliquer dans la sphère politique a été écarté car il est plurivoque, peu représentatif du phénomène considéré et difficilement interprétable (Ottaviani, 2010).

Au-delà du rejet d'un certain nombre d'indicateurs qui ne répondaient pas à ces critères garants de la qualité de la donnée, une première phase réflexive nous a permis de faire le point sur les apports de notre démarche.

2. PREMIER BILAN ET PERSPECTIVES D'APPROFONDISSEMENT

La phase de test de faisabilité de la base de données a été très enrichissante dans notre réflexion sur la manière de procéder pour enrichir l'observation locale car elle a permis de révéler :

1. L'impossibilité de renseigner correctement et de la manière la plus exhaustive possible un certain nombre de dimensions essentielles de la « santé » d'un territoire telle que la participation des habitants sous des formes non conventionnelles (entraides, bénévolat...);
2. Le fait que les données existantes ne renseignent que sur l'offre et ne sont pas créées pour refléter les besoins des territoires et des populations ;
3. La difficulté de la collecte de la donnée auprès de divers organismes et cela pour des raisons multiples : inexistence de la donnée là où elle était censée se trouver, refus de certaines institutions de communiquer celle-ci, données partielles ou existantes sous une forme non exploitable ;
4. Le fait que les indicateurs renseignés dans la base de données (plus de la moitié des indicateurs envisagés au départ) permettent seulement des comparaisons dans le temps et dans l'espace. Ils ne sont pas aptes à renseigner finement sur les dynamiques à l'œuvre sur le territoire et donc ils ne peuvent pas permettre de repérer les leviers d'actions sur lesquels les politiques publiques pourraient reposer. De tels indicateurs ne peuvent pas transcender les dimensions dans lesquelles ils s'inscrivent. Ces limites doivent être dépassées afin de pouvoir penser en cohérence les différents champs d'intervention publique.

Le constat des défauts de l'information territoriale existante renseigne en creux sur les outils nouveaux et méthodes à construire pour enrichir l'observation locale afin que celle-ci soit utile aux politiques publiques locales.

Ainsi, ce travail de repérage des difficultés méthodologiques et pratiques a permis de repérer des voies de recherche permettant de les surmonter. La réponse apportée aux

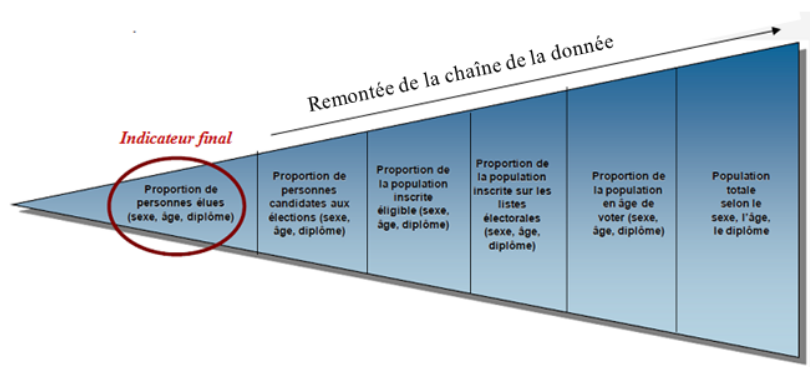
carences esquissées est double : elle consiste d'une part en l'adoption d'une posture méthodologique consistant à « remonter la chaîne de la donnée » afin de « donner du sens aux données » et d'autre part à la création de données nouvelles renseignant sur des dimensions pour lesquels aucune donnée n'existe encore au niveau infra-communal, telle que la participation des habitants sous diverses formes, les liens sociaux existants dans les quartiers, les besoins du territoire et des populations...

Remonter la chaîne de la donnée : une posture méthodologique

Les indicateurs que nous avons recueillis dans la base de données permettent une comparaison entre les différentes communes de l'agglomération et une comparaison dans le temps mais il n'est pas possible avec ces seuls indicateurs de diagnostiquer la « santé » d'un territoire ni d'établir les leviers d'action sur lesquels les politiques publiques pourraient s'appuyer. Ce constat nous a mené à adopter une posture méthodologique consistant en « la remontée de la chaîne de la donnée ». Nous avons qualifié d'« indicateur final », les indicateurs renseignés, ne pouvant pas être correctement interprétés sans le recours à d'autres indicateurs. Il s'agit donc ici de recontextualiser chaque indicateur à l'aide de l'ensemble des indicateurs existants en amont afin d'apprécier les points d'achoppement de la donnée et donc de comprendre les phénomènes invisibles enfouis derrière l'information contenue par cette mesure. Une donnée est donc le résultat d'un processus de quantification (Desrosière, 2008) allant de sa modalité de construction et à celle de son utilisation.

Le graphique ci-dessous illustre cette posture méthodologique de construction et d'utilisation de la donnée pour des indicateurs finaux tels que la proportion de femmes élues au conseil municipal, la proportion d'élus par classe d'âge et la proportion d'élus par catégorie de diplôme.

Figure 1. La remontée de la chaîne de la donnée. Source : Ottaviani (2010).



Cette remontée de la chaîne de la donnée va de pair avec la déconstruction des indicateurs existants et la construction de données nouvelles permettant d'analyser finement les ressources territoriales non révélées à ce jour et à partir desquelles le contenu et les modalités des politiques publiques locales peuvent être pensés.

La construction de données nouvelles

Comme nous l'avons montré, l'enrichissement de l'observation locale notamment sur les aspects sociaux ne peut passer que par la création de données nouvelles. La quantification de ces dynamiques sociales dans l'optique d'enrichir l'information

territoriale existante ne peut que s'appuyer sur un important travail de réflexions sur les concepts pertinents sur lesquels doivent être fondées ces mesures. Il ne s'agit pas ici d'opposer les démarches qualitatives et quantitatives mais de mobiliser les deux approches de manière cohérente pour enrichir l'observation locale dans l'optique de répondre aux nouveaux besoins d'observation exprimés par les acteurs locaux et, plus largement, de fournir des moyens conceptuels et méthodologiques permettant de penser un véritable développement humain des territoires.

CONCLUSION

Comme nous avons cherché à le montrer dans cet article, le renouvellement de l'observation sociale au niveau local procède d'une succession d'« essais-erreurs ». Ce n'est qu'en prenant le temps de la réflexion sur le bien-fondé de notre démarche et les apports de celle-ci que nous pouvons arriver à créer des indicateurs utiles à l'action publique et pouvant faire l'objet d'un consensus. Or le temps des universitaires, celui des professionnels des politiques publiques, celui du politique et des citoyens ne sont pas analogues. Les professionnels de la ville se retrouvent bien souvent entre le « marteau et l'enclume » pris entre le temps long de la recherche et le temps court du politique.

Force est de constater que malgré l'aversion plus ou moins grande de ces acteurs pour le temps long, qui est celui nécessaire au renouvellement de l'observation sociale, les expériences de ce type loin d'être isolées foisonnent un peu partout en France et à l'étranger. C'est bien qu'au-delà des difficultés d'un portage politique et scientifique simultané, les différents acteurs se retrouvent autour de la nécessité d'observer et de mesurer aujourd'hui différemment la richesse dans l'optique d'améliorer le développement humain des territoires.

REFERENCES

- Clot, H., 2010, « Mesurer la richesse des territoires, une démarche d'observation sociale de l'agglomération grenobloise », dans Offredi C. et Ravoux R. dir., *La notion d'utilité sociale au défi de son identité dans l'évaluation des politiques publiques*, L'Harmattan, Paris, pp. 153-174
- Desrosières, A., 2008, *L'argument statistique*, 2 tomes, Presses des Ecoles des mines, Paris
- Gadrey, J. et Jany-Catrice, F., 2007, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, Collection Repères, La Découverte, Paris, 121 p.
- Le Roy, A. et Offredi C., 2011, « La quantification au service de l'observation social local : à quelles conditions ? », *Revue française de Socio-économie*, n°7, La Découverte, Paris, p.191-208
- Le Roy, A. et Ottaviani, F., 2011, « Développer de nouveaux indicateurs de richesse afin de repenser l'attractivité territoriale », Colloque *Territoire, Emploi et Politiques Publiques*, Université de Metz, 23 et 24 juin 2011
- Ottaviani F., 2010, *Portée et limites de la constitution d'indicateurs à l'échelle infracommunale*, Mémoire de Master 2 EIG spécialité Politiques économiques et sociales, Université Pierre Mendès France, Grenoble
- Perret, B., 2002, Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives, *Les Papiers du Conseil de l'Emploi, des Revenus et la Cohésion Sociale (CERC)*, Rapport au CERC, janvier 2002, 36 p.
- Viveret, P., 2002, *Repenser la richesse : rapport final à la mission « nouveaux facteurs de richesse »*, n°2002-01 Secrétariat d'Etat à l'économie solidaire, Paris

AUTEURS

Anne Le Roy
CREG, Université Pierre Mendès France
anne.leroy@upmf-grenoble.fr

Fiona Ottaviani
CREG, Université Pierre Mendès France
fiona.ottaviani@upmf-grenoble.fr